

Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Oslo, 29.03.2012

Deres ref:

Vår ref: Anne Johansen/ 12-9720

## SVAR PÅ HØRING AV TO UTRDENINGER OM LITTERATUR- OG SPRÅKPOLITISKE VIRKEMIDLER

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 4. januar 2012 hvor 'Utredning av litteratur- og språkpolitiske virkemidler' blir sendt på høring, og hvor det samtidig annonseres høring av utredningen "Til bokas pris – utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa'.

Et av dagens virkemidler for å oppnå våre litteratur- og språkpolitiske mål er 'Forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker' sammen med Bokavtalen av 2009 mellom Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen. Bokavtalen utløper 31. desember 2014, mens forskriften utløper 31. desember 2014 for skjønnlitteratur og sakprosa og 31. desember 2012 for fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning (jf. forskriftens § 11). Det må i den forbindelse avgjøres hvordan fremtidens virkemidler for å oppnå de litteratur- og språkpolitiske virkemidlene skal utformes. Å finne de riktige språk- og litteraturpolitiske virkemidlene er viktig for bøkernes fremtid. Vi er glad for at Kulturdepartementet gjør en grundig jobb, blant annet gjennom bestillingen av de to ovennevnte rapportene.

Det finnes en rekke kulturpolitiske grunner til at bøker bør settes i en særstilling. I et samfunnmessig perspektiv går bokens verdi langt ut over det den tilbyr den enkelte leser isolert sett, og det er ingen tvil om at det er viktig å bevare boken som et medium. Det er en svært viktig jobb som nå gjøres, og valgene som tas i denne prosessen kan få stor betydning for utviklingen i bransjen og kunne få følger som er vanskelig å reversere om det skulle vise seg at man har valgt feil. Vi vil derfor anbefale å vente med en endelig avgjørelse til den pågående evalueringen av bokbransjen i Sverige er ferdigstilt. Den svenske utredningsgruppen har som kjent allerede levert en delrapport og en antologi, mens selve utredningen kommer 1. september 2012<sup>1</sup>. Så vidt vi er kjent med er det ikke planlagt noen evaluering i Danmark, men vi vil likevel anbefale også å følge nøye med på utviklingen i

---

<sup>1</sup> <http://www.sou.gov.se/litteratur/index.htm>

Hovedorganisasjonen  
Virke

Besøksadresse:  
Henrik Ibsens gate 90  
NO 0255 Oslo  
Postadresse:  
P.O. Box 2900 Solli  
NO-0230 Oslo  
Tel +47 22 54 17 00  
Fax +47 22 56 17 00  
E-post

Danmark, som nå nylig har gått over til fri prissetting. Utviklingen der vil kunne gi oss et bilde av hvilke umiddelbare effekter en overgang til fri prissetting kan medføre.

Boken har en verdikjede som går fra forfatter til leser, og hvert ledd i verdikjeden har en viktig rolle i oppnåelsen av de litteraturpolitiske målene. Dette må det tas hensyn til i utformingen av fremtidens virkemidler. Uten forfattere vil det ikke finnes bøker. Vi må derfor ha et system hvor det er mulig for dyktige forfattere å kunne leve av yrket sitt. Det er imidlertid avgjørende at bøker faktisk når ut til og blir lest av forbrukerne. Dersom bøkene ikke når ut til folket, vil ingen av de litteratur- og språkpolitiske målene nås. Dette må ikke mistes av syne.

Bokbransjen står videre overfor store endringer. Særlig den digitale utviklingen vil unektelig føre til endringer i bransjen, med de muligheter og utfordringer dette gir. E-handelen med bøker øker stadig. E-bøker har også gjort sitt inntog, og vil høyst sannsynlig bli stadig mer populært i takt med at den digitale utviklingen legger bedre til rette for lesing av e-bøker. Man må også ta høyde for at den digitale utviklingen vil føre til at vi i fremtiden ser strukturendringer i bransjen. Det er derfor viktig å være fremtidsrettet i utformingen av fremtidens virkemidler, slik at virkemidlene ikke hindrer innovasjon og utvikling i verdikjeden for bøker.

### Vertikal integrasjon

Et tema som har vært debattert er den vertikale integrasjonen som har funnet sted i Norge i verdikjeden for bøker. Det har blitt hevdet av enkelte at dette er et særnorsk fenomen som kan ha uheldige effekter. Den vertikale integrasjonen er også et tema i begge utredningene som nå er på høring. I 'Til bokas pris' – utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa', konkluderes det med at påstanden om at forlagsbransjen er konsentrert og at den vertikale integrasjonen mellom forlag og bokhandlere i Norge skiller seg ut fra resten av Europa ikke er riktig: *"Våre analyser viser at dette ikke er tilfellet, og at konsentrasjonen i det norske produksjonsleddet, sammenlignet med andre land i Europa, ikke er spesielt sterkt"* (s 87).

Oslo Economics har i 'Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler' s. 14 beregnet Herfindahl-Hirschmann-indeksen (HHI) (et mål på graden av konkurranse i et marked) i forlagsbransjen og i bokhandelsbransjen. Beregningene viser at om man kun ser på forlagene som er med i Forleggerforeningen, og kun på handelen med bøker som går via bokhandlene, er det moderat konsentrasjon i forlagsbransjen og høy konsentrasjon i bokhandelsbransjen. Om man derimot ser på hele forlagsbransjen samlet, og på totalsalget av bøker, anses både forlagsbransjen og bransjen for slutthandel med bøker for å være et konkurranseorientert marked.

Begge rapportene peker videre på det faktum at vertikal integrasjon kan være positivt av flere årsaker. Dette gjelder også i markeder der graden av konsentrasjon er høyere enn i markedet for bøker. Vi vil i det følgende utdype dette.

Vertikal integrasjon kan ha en rekke effektivitetsfremmende effekter. De effektivitetsfremmende effektene kommer av eksistensen av vertikale eksternaliteter som skyldes manglende muligheter for koordinering mellom aktører på ulike ledd i en distribusjonsskjede. Ofte er det slik at det samlede resultatet til aktører i en distribusjonsskjede er gjensidig avhengig av handlinger foretatt individuelt av de ulike aktørene. Det kan være



snakk om ulike typer handlinger; beslutninger om videresalgpris, markedsføring, produktutforming og tilbud av salgsfremmende service av ulike slag. Det generelle problemet i en vertikal kjede der aktørene ikke er integrert er at den totale gevinsten som kan realiseres i kjeden er avhengig av summen av de handlinger som foretas på de ulike ledd, men at den enkelte aktør kun tar hensyn til hvordan hans handlinger påvirker egen gevinst. Dette betyr at summen av de individuelle handlingene ikke gir et resultat som er optimalt for den vertikale strukturen som helhet. Vi snakker da gjerne om at det foreligger en vertikal eksternalitet.

Vertikal integrasjon vil i de aller fleste tilfeller løse problemene ved å føre til bedre koordinering av ulike typer beslutninger i den vertikale kjeden, og i mange tilfeller vil dette også komme forbrukerne til gode ved at prisene blir lavere og at markedsføring og servicetilbud blir bedre tilpasset kundenes behov. Oslo Economics omtaler dette i kap. 5.1, s. 67-69, hvor de også viser til særtrekk ved bokmarkedet, på en utmerket måte.

To klassiske eksempler, og kanskje de mest aktuelle i dette tilfellet, på områder hvor man oppnår effektivitetsgevinster ved vertikal integrasjon er som nevnt innen prissetting (problemet med dobbel marginalisering) og markedsføring.

#### *Dobbelt marginalisering*

Problemet med doble marginer kan illustreres ved at to eller flere vertikalt avhengige aktører individuelt setter sine priser til aktøren under i kjeden, og den nederste aktøren setter prisen til konsumentene. I en slik situasjon vil hver aktør kun ta hensyn til hvordan egen prissetting påvirker egen profitt, og ikke hvordan prisen påvirker de andre aktørene i den vertikale kanalen. Når alle aktørene tar en margin på sine kostnader blir resultatet at sluttprisen til konsumentene blir for høy i forhold til hva den vertikale kjeden som helhet ville ha vært tjent med. Grunnen er at den enkelte aktøren tar sin margin basert på egen lønnsomhet heller enn på den samlede lønnsomheten. Hadde aktørene vært vertikalt integrert og dermed kunne koordinere prisene, ville dette problemet ha vært unngått, og prisen til konsument ville også blitt lavere under vertikal integrasjon. Dette argumentet vil også gjelde i den vertikale kjeden der forlag setter bindende videresalgpriser, fordi de da vil ha bedre innsikt i viktige forhold for mest effektiv prissetting hos bokhandlene. Dette forutsetter imidlertid at forlagene står fritt i måten å fastsette sine bindende videresalgpriser på (noe som er tilfellet i dag).

#### *Markedsføring*

Markedsføring er viktig for å fremme salget av bøker, og ofte er det naturlig at ulike typer markedsføring forestås av ulike aktører. For eksempel kan det være naturlig at forlagene reklamerer i nasjonale medier, mens for eksempel bokhandlene fokuserer på ulike typer lokal markedsføring. Det totale salget, og dermed den totale verdien for aktørene, er avhengig av summen av aktivitetene som foregår både hos forlag og hos bokhandlene (og andre salgskanaler for bøker). Dersom disse aktivitetene foregår uavhengig av hverandre er det ikke sikkert at den totale markedsføringsaktiviteten kommer til å havne på et nivå som gjør at den samlede gevinsten blir maksimert. Grunnen er at produsenten i utgangspunktet bare tar hensyn til egen aktivitet når han velger nivå på sin nasjonale markedsføring, og det samme vil salgssleddet gjøre. Dette problemet kan også løses ved hjelp av vertikal integrasjon ved at den integrerte aktøren da ikke står ovenfor en slik konflikt.

Andre negative vertikale eksternaliteter man kan unngå ved vertikal integrasjon er agent-prinsippal problemer, gratispassasjerproblemer med mer.

Et eksempel på et marked hvor vertikal integrasjon har gitt store effektivitetsgevinster og også bidratt til innovasjon er dagligvarebransjen. Ta gjerne kontakt om dere ønsker en utdyping av dette.

#### *Problemer med vertikal integrasjon?*

Et motargument ofte brukt er at vertikal integrasjon kan ha negative effekter på konkurransen gjennom helt eller delvis utestenging av konkurrenter. Dette påpeker også Oslo Economics, blant annet i fotnote 19 på side 69:

*"..kan vertikal integrasjon mellom forlag og bokhandlernet også medføre konkurransemessige problemer, for eksempel ved at uavhengige forlag blir utestengt eller tilbys lite lukrative avtaler når de ønsker innpass i de vertikalt integrerte bokhandlerne".*

De potensielle farene som er pekt på i litteraturen er at når en aktør i ett ledd i en distribusjonsskjede kjøper opp en annen oppstår det naturlig en enerett på bruken av og kontrollen over den oppkjøpte enheten. Spørsmålet er hvorvidt vertikal integrasjon på denne måten kan fungere som en mekanisme til å utestenge andre aktører, her da særlig de uavhengige forlagene og bokhandlerne, på en måte som rammer konkurransen og konsumentvelferden og/ eller om den gjør det vanskeligere å oppnå de språk- og litteraturpolitiske målene om tilgjengelighet og bredde.

Teoriene rundt vertikal integrasjon og utestenging er omdiskutert. Hel utestenging gjennom vertikal integrasjon er mulig, men i mange tilfeller vil det ikke være lønnsomt. Faren med utestenging, da særlig de konkurransemessige farene, er etter vår mening først og fremst knyttet til konsentrasjonsøkninger på ulike ledd i distribusjonsskjeden (horisontal integrasjon). Og i de tilfeller der utestenging er lønnsomt, vil fusjonskontrollen i konkurransepolitikken mest sannsynlig sette en stopper for dette.

Mekanismer vi har i dag som også virker mot eventuell utestengelse er skaffe- og leveringsplikten i Bokavtalen § 3.1, og de ulike litteraturabonnementene fastsatt i Bokavtalen § 3.2. Alle bokhandlere kan velge å abonnere, og det ligger i avtalen at minst 300 bokhandler skal ha kultur- eller breddeabonnement. Det er også slik at hver bok har sitt eget marked, med sin egen etterspørsel rettet mot seg. Det er derfor naturlig å anta at det vil forekomme en viss grad av selvjustis gjennom at bokhandlere gjerne vil ha tilgang til andre forlags bøker og da særlig bestselgere for høyest mulig inntjening. Videre vil forlagene gjerne ha tilgang til flest mulig utsalgssteder og da særlig for sine bestselgere, for høyest mulig inntjening. Det hadde i denne forbindelse vært interessant å se tall for hvor stor andel av bøker i en kjedebokhandel som kommer fra det forlaget som eier bokkjeden, og hvor mye som kommer fra konkurrerende forlag.

Det er umulig å fastslå sikkert uten nærmere undersøkelser, men vi anser det som sannsynlig at graden av vertikal integrasjon vi har sett i bokmarkedet har ført til effektivitetsgevinster som norske forbrukere har nytt godt av. Oslo Economics sin rapport som konkluderer med at vi har hatt en styrket måloppnåelse hva gjelder de kultur- og språkpolitiske målsetninger siden 2005, tyder i alle fall ikke på det motsatte.

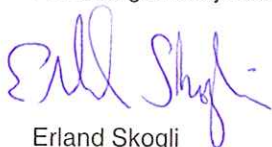


### Prissetting på bøker

Et viktig tema, og også det mest omdiskuterte i debatten knyttet til hvordan fremtidens virkemidler for å nå de litteratur- og språkpolitiske målene skal innrettes, er temaet fastpris versus fri pris. Man må her stille seg spørsmålet om fastpris eller fri prissetting gir størst måloppnåelse på det litteratur- og språkpolitiske feltet. Om dette er fastpris, må man så vurdere om et system med fastpris på bøker eventuelt rammer konkurranse og konsumentvelferd på en uforholdsmessig måte sammenlignet med det bidraget fast pris gir til oppfyllelse av de språk- og litteraturpolitiske målene. Dette er en vanskelig avveining. Vi merker oss imidlertid at begge utredningene anbefaler en videreføring av en fastprisordning.

Dersom konklusjonen faller på fastpris, er det viktig at en lov/ et avtaleverk ikke blir for rigid med hensyn til valg av prismodeller. Vi mener det vil være uheldig om det blir fastsatt at prisen skal settes på en bestemt måte/ etter en bestemt kalkyle. Det er blant annet grunn til å tro at hensiktsmessige prismodeller på digitale produkter kan avvike fra papirprodukter. Vi mener derfor det enkelte forlag bør ha betydelig rom i sin utforming av prismodeller.

Vennlig hilsen  
Hovedorganisasjonen Virke



Erland Skogli  
leder for Utredning og næringspolitisk analyse



Anne Johansen  
fagsjef